



Propositions pour une “ science du territoire ” à partir de l’étude de l’aménagement du territoire européen

Bernard Elissalde, Frédéric Santamaria

► To cite this version:

Bernard Elissalde, Frédéric Santamaria. Propositions pour une “ science du territoire ” à partir de l’étude de l’aménagement du territoire européen. CIST2011 - Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Nov 2011, Paris, France. pp.144-149. hal-01353331

HAL Id: hal-01353331

<https://hal.science/hal-01353331>

Submitted on 11 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Propositions pour une « science du territoire » à partir de l'étude de l'aménagement du territoire européen

AUTEURS

Bernard ELISSALDE, IDEES (France)

Frédéric SANTAMARIA, Géographie-cités (France)

RÉSUMÉ

Les documents rédigés par l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire témoignent de l'attention grandissante des instances communautaires aux enjeux territoriaux. Nous avons considéré que le caractère, en apparence, imprécis, neutre, et peu critiques scientifiquement des documents européens en matière d'aménagement du territoire s'inscrit dans une stratégie politique de la Commission. Notre approche inscrite dans une perspective constructiviste tente d'évaluer comment les documents en question, au-delà de leur fonction de rhétorique communicationnelle, produisent des effets sur les politiques, les actions, les pratiques. Cette analyse a été conduite à l'aide du logiciel d'analyse lexicale *Alceste* sur un corpus de texte constitué des rapports sur la cohésion sur la période 1996- 2007

MOTS CLÉS

Union européenne, rapports sur la cohésion, genre de discours, transdiscursivité.

INTRODUCTION

Les documents produits par l'Union européenne en matière d'aménagement du territoire¹ tels que le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC, ou les cinq rapports publiés sur la Cohésion, Agenda territorial – 2007 -, Livre vert sur la cohésion territoriale – 2008 -) témoignent de l'attention grandissante des instances communautaires aux enjeux territoriaux considérés comme un vecteur fondamental de réalisation du projet communautaire. De manière générale, on peut considérer que le projet européen « fabrique » du territoire à l'échelle continentale mais également aux échelles infra-européennes (ex. territoires transfrontaliers) à travers une action de cadrage (institutions au sens large, dispositions de nature juridique, documents d'analyse ou de prospective) mais également à travers des actions concrètes directes (réseaux de transport) ou indirectes (financements). Cette dimension apparaît avec évidence quand il s'agit de s'intéresser aux actions proprement territoriales de l'Union européenne à travers la politique régionale (rebaptisée « politique de cohésion »). Cette dernière, même si elle recouvre des actions non strictement territorialisées et si, par ailleurs, des actions sectorielles de l'Union peuvent être considérées comme ayant des conséquences territoriales, constitue le cadre opérationnel d'une action d'aménagement du territoire européen. Partant, une science des territoires en gestation pourrait s'intéresser à la contribution de l'Union européenne à la fabrique des territoires *via* son action directe et indirecte dans le domaine de l'aménagement.

¹ Le terme français est ici utilisé comme une facilité de langage. Le terme anglais utilisé dans le cadre de l'Union européenne est celui de *spatial planning*, ce qui introduit à la fois un rapprochement avec la conception française de l'action publique sur le territoire et, dans le même temps, s'en distingue par son caractère plus large.

1. PLACE DU TERRITOIRE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES EUROPÉENNES

L'aménagement est un savoir orienté vers l'action dont les méthodes peuvent varier en fonction de l'arrière plan philosophique auquel on se réfère explicitement ou implicitement. De ce point de vue, il est difficile de définir l'aménagement comme une science qui s'appuie sur une méthode identifiée. Or, si l'aménagement n'est pas une science, il existe peut être une manière scientifique d'aborder la question de l'aménagement. L'étude de l'aménagement du territoire européen est de ce point de vue intéressante car elle pose plusieurs questions scientifiques en rapport avec l'idée de définition d'une science des territoires en gestation :

La question de la définition de l'objet « aménagement du territoire européen » : une définition politique qui se fonde sur de grands objectifs affichés dans les traités de l'Union européenne et qui est l'objet de variation dans le temps concernant ses moyens, les territoires visés, ses références conceptuelles et théoriques (parfois implicites)

La question de la définition des terrains : quels territoires prendre en compte ? (territoires institutionnels de l'Europe au local, territoires d'action, territoires socio-culturels...) ?

2. LA LITTÉRATURE SUR LES DOCUMENTS DE POLITIQUES TERRITORIALES EUROPÉENNES

La politique de cohésion de L'Union européenne et les rapports sur la cohésion qui en découlent, résultent du constat que les effets des logiques libérales, au sein de l'Union, et les objectifs affichés de justice sociale et d'équité territoriale ne concordent pas. La politique de cohésion (Molle, 2007) a pour finalité de réduire les disparités, de créer des conditions stables et d'améliorer l'efficacité du système. Elle s'inscrit dans une volonté de faire coïncider l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché européen en vue d'améliorer sa compétitivité internationale tout en assurant une équité globale par des mesures de redistribution territoriale qui seraient le pendant géographique des politiques sociales de l'État-Providence. Tirailée entre deux pôles, la question de la compatibilité ou de la contradiction indélébile entre compétitivité et solidarité n'a cessé de faire l'objet de débats depuis la mise en place de la politique régionale (Drevet, 2008).

Une première catégorie d'analyses appartient au domaine de la critique interne des documents officiels européens. Les auteurs considèrent que les documents territoriaux ont une fonction de dissémination des idées officielles de la Commission qui s'appuie parfois sur des groupes d'experts. Les auteurs proposent alors plusieurs manières d'aborder cette situation. Andreas Faludi (2001) parle d'une démarche visant à façonner les esprits (*shaping minds*) des responsables nationaux et infra-nationaux de l'aménagement du territoire. B. Eising et R. Kholer-Koch (1999) considèrent que l'Union européenne produit un certain nombre de concepts qui sont orientés vers l'action (*concepts for action*). D'autres insistent sur le flou et la plasticité des concepts produits. Pour G. Tatzberger, les concepts spatiaux européens sont, même avec leur imprécision, de bons véhicules de dissémination : "*Spatial concepts are good in getting messages across, because they simplify complex reality by capturing the preferred spatial development in just one word... The literature on European integration shows that such concepts are often broad, vague and accommodate different objectives, also with the aim of avoiding deadlocks*" (Tatzberger, 2007, p. 285). B. Waterhout (2008) considère que les concepts comportent des définitions volontairement floues afin que les acteurs concernés des différents États-membres puissent les interpréter dans le sens de leurs propres intérêts et s'adapter à différents contextes territoriaux (*Bridging concepts*). Cela a pour effet d'exploiter la polysémie de la notion de territoire et celle

d'un certain nombre de catégories adjacentes et non stabilisées (voir toutes celles incluant le qualificatif « territorial » : cohésion territoriale, impact territorial, gouvernance territoriale, etc.).

Ces auteurs s'accordent sur le fait que les documents communautaires contribueraient à l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne et s'inscriraient dans un processus plus large d'européanisation qui impliquent tout deux une certaine continuité dans l'action publique. Les analyses s'accordent également sur le caractère évolutif et volontiers changeant des orientations européennes (polycentrisme, cohésion territoriale...). Pour ces auteurs, il semblerait que ces caractéristiques, loin de compromettre le mouvement d'européanisation, en soient finalement la garantie, conférant ainsi une certaine souplesse au processus complexe d'institutionnalisation d'un domaine qui ne relève pas des champs de compétences de l'Union. Ainsi, la construction d'une politique spécifique d'aménagement du territoire européenne passerait par l'ajustement constant des discours même au prix d'une certaine indétermination. Dans cette perspective, les recherches plus récentes se sont orientées vers l'analyse des discours tenus par l'Union européennes dans ce domaine. De ces analyses ressort l'idée d'une conception particulière du territoire européen et de ces sous-ensembles qui justifie des actions dans tel ou tel domaine. Par exemple, des chercheurs tels que Ole B. Jensen et Tim Richardson expliquent comment la vision d'une Europe « sans friction » justifie la promotion de la mobilité au sein du territoire européen, et, partant, le développement des réseaux de transports transeuropéens parfois peu compatible avec des objectifs, également européens, de protection de l'environnement (Jensen, Richardson, 2004). De ce point de vue, la recherche européenne actuelle s'intéresse aux processus d'institutionnalisation de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne ; l'institutionnalisation étant considéré comme l'étude du processus qui conduit à rendre légitime et opératoire une action de l'Europe dans ce domaine. Appliqué au contexte géographique, le terme d'européanisation de l'aménagement du territoire est utilisé par nombre d'auteurs pour qualifier ce processus d'institutionnalisation spécifique, débouchant sur une influence progressive et une légitimation finale. Souvent considéré comme un processus *top-down*, certaines analyses mettent également en avant les processus interactifs entre les États-membres et l'Union européenne, voire entre les institutions infra-nationales et l'Europe, dans la définition et la mise en œuvre des politiques européennes dans le domaine qui nous intéresse ici (Palier, Surel, 2007). De manière générale, ces approches entendent analyser la manière dont les orientations politiques et les actions menées produisent des effets sur les territoires infra-européens.

Nous avons considéré que ce caractère, en apparence, évolutif et imprécis des documents européens en matière d'aménagement du territoire s'inscrit dans un processus mixte de crédibilisation et d'affirmation de la Commission. On peut tout aussi bien, l'institutionnalisation nécessite une certaine stabilité des orientations choisies, s'attacher à repérer dans l'aménagement du territoire, les éléments stables qui permettent de soutenir l'idée d'une institutionnalisation de l'aménagement du territoire européen. Par conséquent, nous avons souhaité faire la part entre ce qui relève d'éléments d'évolution voire d'adaptation à des contextes changeants et ce qui relève, le cas échéant, d'éléments qui assurent une certaine pérennité au discours européen sur l'aménagement du territoire. Pour ce faire, nous mobilisons une approche en termes d'analyse de discours contenus dans certains documents européens en rapport avec l'aménagement du territoire. La perspective de notre approche est constructiviste dans la mesure où les documents en question, au-delà de leur fonction de rhétorique communicationnelle, sont considérés comme produisant des effets. Cette démarche s'inscrit également dans la perspective des auteurs développant l'idée d'institutionnalisation de l'aménagement du territoire européen, celle du cadre théorique

du néo-institutionnalisme et de ses analyses en termes d'influence des discours sur les politiques, les actions, les pratiques. Cette analyse a été conduite à l'aide du logiciel d'analyse lexicale *Alceste* sur un corpus de texte constitué des rapports sur la cohésion qui concernent la période 1996- 2007 (le 5ème rapport publié en 2010, n'a pas été, jusqu'à présent, pris en compte).

Dans la perspective d'une approche néo-institutionnelle marquée par une démarche constructiviste, l'un des objectifs d'une science des territoires appliquée à ce domaine serait d'analyser comment les discours, et parfois les notions mobilisées (ex. polycentrisme, cohésion territoriale...), sont produits, selon quels objectifs explicites et implicites, et avec quelle capacité d'influence sur les actions d'aménagement des territoires aux échelles européennes et infra-européennes. Leur mise en question scientifique porte sur la fabrication formelle de la crédibilité scientifique par des équipes d'experts dûment sélectionnés en s'interrogeant sur la référence à la notion de communauté épistémique (Haas, 1992 ; Lascoumes, Le Galès, 2007) dans le domaine de l'action volontaire sur l'organisation de l'espace.

Dans « Les genres de discours » publié en 1979 (1984 pour la traduction française), M. Bakhtine relève que les énoncés produits par l'utilisation de la langue sont générés par la sélection de moyens lexicaux, phraséologiques, grammaticaux et par sa construction compositionnelle, constitutifs d'un « tout », marqué par les spécificités d'une sphère d'échange. En socio-linguistique, on considère que chaque sphère d'utilisation génère des énoncés, relativement constants, que M. Bakhtine assimile à des genres. Le genre de discours est pensé comme *un tout* faisant appel à des composantes internes, *les moyens de la langue*, autant qu'à des composantes externes, *les spécificités de la sphère d'échange*.

À ce stade de nos investigations, nous pouvons proposer plusieurs pistes d'analyse des discours européens - non exclusives, car elles concernent à la fois l'objectif, la nature, les effets des discours - sur l'aménagement du territoire européen en combinant nos propres acquis et ceux de la littérature sur le sujet.

3. PROPOSITION 1 : LES DISCOURS DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LE TERRITOIRE SONT ORIENTÉS VERS LA PRODUCTION D'UNE « MONOTOPIE »

De l'analyse des contenus se dégage l'idée sous jacente d'un non-dit portant en germe une organisation de l'espace et un développement territorial « monotopique » (Ek, 2004, 2009 ; Jensen, Richardson, 2004), c'est-à-dire limitée à une seule option possible. Au vu des résultats, la recherche d'une « monotopie » existe bien mais elle s'accompagne de variations dans le temps. Malgré des variantes, dans les termes utilisés (*cf.* les noms ou les verbes), les textes s'ordonnent autour d'une vision unique, idéale, susceptible de rectifier, dans les territoires, les effets déséquilibrant des lois du marché. Cet idéal-type est fondé sur un triangle conceptuel « magique » : croissance, environnement, équité dont les incompatibilités seraient atténuées ou gommées grâce à un bon schéma général d'aménagement du territoire européen.

4. PROPOSITION 2 : L'HYPOTHÈSE DE LA « TRANSDISCURSIVITÉ »

La « transdiscursivité » correspond à un ensemble indéterminé de textes et de concepts à la frontière de plusieurs disciplines. Elle fait référence à une multiplicité d'acteurs : responsables politiques, chercheurs, praticiens de l'aménagement. H. Eskelinen a montré l'efficacité de tels concepts ou discours dans la mesure où existe une connivence entre univers épistémique des rédacteurs et commande technocratique (Eskelinen, 2007). Cette proposition se fonde sur le constat que les rapports sur la cohésion sont un nouveau genre de discours : un document de communication

institutionnelle qui se nourrit de manière sélective et partielle, voire parcellaire, d'éléments scientifiques en ciblant un objectif politique et technocratique de faible intensité du fait de la position de l'Union européenne par rapport aux États-membres.

5. PROPOSITION 3 : L'HYPOTHÈSE « AUTORÉALISATRICE »

L'enjeu pour l'Union européenne n'est pas de prendre le pouvoir mais plutôt d'être un partenaire des États et éventuellement des échelles infra-nationales. Cette hypothèse interroge la neutralité et la scientificité apparente des outils ou des méthodes spécifiques (ex : méthode des scénarios). Les rapports d'observation, les études prospectives et les schémas d'aménagement de tout ou partie du territoire de l'Union européenne constituent des documents privilégiés de matérialisation de ces enjeux d'analyses. Réalisés par des experts réunis de manière circonstancielle, ces documents débouchent sur la production de « visions d'aménagement » reprises comme références officielles par les décideurs politiques (Ek, Santamaria, 2009). Ces documents, dont le caractère autoréalisateur a déjà été souligné par plusieurs chercheurs (Eskelinen, 2007 ; Baudelle, Catagnède, 2002) doivent être déconstruits, tout comme la production de concepts génériques qui contribuent à la fabrication des « grands récits » sur la construction européenne. Cependant, on ne saurait trop insister sur la nécessité de prendre ses distances à l'égard de l'adéquation supposée décisions-transformations. En effet, les exemples en matière d'intervention publique sur le territoire des situations d'inefficacité et/ou d'inefficience par rapport aux décisions ou au projet initiaux sont nombreux. Plutôt que de se limiter à appréhender dans une posture réaliste le hiatus projet/réalisation des décisions européennes ou d'instruire le procès de tel ou tel acteur, nous tentons d'évaluer le degré de percolation ou de non dissémination des concepts et des visions spatiales aux différents niveaux. Il convient donc de déconstruire les processus qui transforment ou ont transformé, dans le passé, la multiplicité des options possibles en un choix unique d'aménagement et de configuration territoriale. Appliquée aux territoires, considérés comme des systèmes complexes cette approche permet de s'interroger sur l'efficacité politique des discours, des documents et des indicateurs sélectionnés (*cf. supra* note 4).

6. PROPOSITION 4 : DISSÉMINATION DU DISCOURS DOMINANT

L'aménagement des territoires à l'échelle de l'Union européenne se déploie dans un univers particulièrement riche et complexe d'institutions ayant chacune des périmètres de compétences officiellement délimités et est confronté à un empiement d'instances de délibérations multi-niveaux. À ce cadre institutionnel officiel se surajoutent des instances parallèles publiques ou non, dont le poids n'est pas négligeable. Ce mix délibératif débouche sur un discours général constitué de notions politiquement consensuelles. Par delà cette apparence de stabilité et de faible intensité scientifique, des inflexions existent. Elles sont rendues possibles par l'étendue des acceptions des notions mobilisées mais aussi activées par les évolutions idéologiques plus générales qui traversent l'Union européenne. De plus, comme tout processus de diffusion, les documents et les programmes d'action sont confrontés aux attentes/demandes des édiles, notamment comment sont, ou non, mobilisés les outils de l'information, de la consultation ou de la concertation pour assurer leur réceptivité (Touzard, 2006). Les enquêtes menées auprès des collectivités territoriales françaises à différents niveaux géographiques soulignent derrière l'apparente réceptivité des discours la grande diversité des champs sémantiques couverts par un même concept.

RÉFÉRENCES

- Baudelle G., Castagnède B. (dir.), 2002, *Le polycentrisme en Europe. Une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Böhme K., 2003, « Discursive european integration: the case of nordic spatial planning », *Town planning review*, 74 (1), pp. 11-29
- Drevet J.-F., 2008, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin, 285 p.
- Dühr S., Colomb Cl., Nadin V., 2010, *European spatial planning and territorial cohesion*, Routledge, Londres, New-York, 452 p.
- Eising R., Kohler-Koch B., 1999, *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, Londres, 320 p.
- Ek R., 2004, « From Democracy to Dromocracy. The European Citizen in an Age of Mega-Corridors », *European Consortium for Political Research (ECPR) 32nd Joint Sessions Workshops, Uppsala University*, 13-18 Avril
- Ek R., 2009, « La société civile dans la région de l'Öresund », *L'information géographique*, juin, volume 73 (2), pp. 112-130
- EK R., SANTAMARIA F., 2009, "Meanings for Spatial/Geographical Visions", FARINOS J., ROMERO J., SALOM J. (Dir.), *Cohesion e inteligencia territorial. Dinamicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Publication de l'Université de Valence, Valence, 105-120.
- Elissalde B., Santamaria F., 2008, *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Lavoisier, Paris, 261 p.
- Eskelinen H., Fritsch M., 2007, « Polycentricity in the northeastern periphery of the EU territory », Paper prepared for the Regional Studies Association Conference "Regions in Focus" Lisbon.
- Faludi A., 2001, « The application of the European spatial development perspective : évidence from the North-West Metropolitan Area », *European Planning Studies*, Vol. 9, n° 5.
- Hass E. B., 1992, « Introduction : epistemic communities and international Policy coordination », *International Organization*, 46(1), pp. 1-35.
- Jensen Ole B., Richardson T., 2004, *Making European space. Mobility, power and territorial identity*, Routledge, Londres, New York, 287 p.
- Lascombes P. Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 127 p.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*, Routledge, 347p
- Palier B., Surel Y., 2007, *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 357 p.
- Tatzberger G., 2007, "Spatial Visions, Concepts and Metaphors : their Essential Role in European Spatial Development and Policy Discourse", *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram, Actions, Institutions, Discourses*, Doria L., Fedeli V., Tedesco C. dir., Ashgate, Aldershot, pp. 278 – 297.
- Waterhout B., 2008, *The institutionnalisation of European spatial planning*, Delft university of technology, Delft, 225 p.

LES AUTEURS

Bernard **Elissalde**
Université de Rouen
UMR IDEES

Frédéric **Santamaria**
Université Paris 7-Diderot
UMR Géographie-cités